Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

25 657 Persoonsgebonden Budgetten

Nr.234

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2016

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft gevraagd om geïnformeerd te worden over de wijze waarop ik de aangenomen motie Voortman/Bergkamp[1] uitvoer. In deze motie wordt verzocht om gemeenten te wijzen op het feit dat pgb-aanvragen niet door gemeenten mogen worden afgewezen op grond van de beschikbaarheid van de aanwezigheid van een zorgaanbod in natura. De indieners vragen de regering waar nodig aanwijzingen te geven voor zover gemeenten zich op dit punt herhaaldelijk niet aan de wet houden.
Daarnaast heeft uw Kamer in verschillende debatten aandacht gevraagd voor signalen die zouden duiden op het door gemeenten onterecht weigeren en ontmoedigen van een pgb. Tijdens het VAO voortgang trekkingsrechten pgb van 13 oktober 2015 is de motie Dik-Faber[2] aangenomen, waarin wordt gesteld dat een pgb een volwaardig alternatief voor zorg in natura moet zijn. De regering wordt met die motie gevraagd in kaart te brengen waarom de toegang tot een pgb door gemeenten wordt geweigerd en de Kamer hierover te informeren.
Uw Kamer heeft de regering via de aangenomen motie Voortman/Bergkamp[3] voorts verzocht zich er voor in te zetten dat de pilot integraal pgb zo vorm krijgt dat naast de verschillende zorgwetten ook andere regelingen zoals de WIA, de Participatiewet en Passend onderwijs met elkaar gecombineerd kunnen worden en dat de persoonsgebonden budgetten op basis van zorgwetgeving ook buiten het zorgdomein besteed kunnen worden.
In het debat over de positie van mantelzorgers op 14 januari 2016 heb ik toegezegd mogelijkheden voor pgb voor het informele netwerk bij gemeenten onder de aandacht te brengen.
Met deze brief informeer ik u over de wijze waarop ik invulling geef aan deze moties en de door mij gedane toezegging.

[1] Kamerstuk 31 839, nr. 489.
[2] Kamerstuk 25 657, nr. 212.
[3] Kamerstuk 25 657, nr. 230.

kst-25657-234
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Het weigeren en ontmoedigen van pgb's (moties Voortman/ Bergkamp en Dik-Faber)

Voordat ik inga op de wijze waarop ik bovengenoemde moties tot uitvoering zal brengen, zet ik de wettelijke uitgangspunten en waarborgen alsmede de diverse redenen voor het niet verstrekken van een pgb op een rij.

Uitgangspunten Wmo 2015 en Jeugdwet

De Wmo 2015 schrijft gemeenten voor om bij een melding van een ondersteuningsbehoefte een zorgvuldig onderzoek te doen naar deze behoefte, waaronder de kenmerken van de persoon, diens situatie en voorkeuren, waaronder begrepen zijn mogelijkheden om zelf, op eigen kracht of met gebruikelijke hulp of met behulp van een algemene voorziening in deze ondersteuning te voorzien. Betrokkene wordt hierbij in de gelegenheid gesteld om zelf een plan te overleggen. In de Wmo 2015 is maatwerk het uitgangspunt; een van gemeentewege te verstrekken voorziening dient een passende bijdrage te leveren aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven, of te voorzien in de behoefte aan beschermd wonen of opvang. Met het oog op het belang van dit maatwerk verbindt de wet dan ook strikte voorschriften aan de inhoud van het onderzoek na melding. Op grond van dit onderzoek dient door de gemeente onderbouwd te worden dat de bijdrage die de gemeente wil leveren in de betreffende situatie ook daadwerkelijk kan worden aangemerkt als een «passende bijdrage» als bedoeld in de wet. Indien op basis van het onderzoek wordt vastgesteld dat iemand in het kader van zijn ondersteuning behoefte heeft aan een maatwerkvoorziening, kan betrokkene – mits hij voldoet aan de daaraan expliciet in de wet gestelde voorwaarden – die voorziening in de vorm van een pgb krijgen.
Ook in de Jeugdwet ligt de verantwoordelijkheid voor de inzet van passende jeugdhulp bij de gemeente en is het uitgangspunt dat eerst gekeken wordt naar de eigen kracht en eigen mogelijkheden van het gezin. In overleg met de cliënt wordt bekeken wat de best passende jeugdhulp is. Daarbij ligt het accent op juiste hulp op maat: integraal, zo snel mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo effectief mogelijk.

In zowel de Jeugdwet en Wmo 2015 is geregeld dat een pgb ook kan worden ingezet om ondersteuning binnen het informele netwerk te kunnen betalen. Gemeenten hebben daarbij de beleidsruimte om, binnen de daartoe geldende wettelijke kaders, in de verordening vast te leggen in welke situaties en onder welke voorwaarden een pgb mogelijk is. Daarbij is het niet mogelijk om in de verordening het gebruik van het pgb voor niet-professionele zorg geheel uit te sluiten. Voor de Wmo 2015 is het alleen mogelijk voorwaarden te stellen aangaande het tarief.[4]

De Wmo 2015 en de Jeugdwet bevatten de waarborgen die ertoe strekken dat het pgb, in geval van een maatwerkvoorziening bij de Wmo of voor jeugdhulp, een gelijkwaardig alternatief voor zorg in natura is. Een cliënt die een maatwerkvoorziening of jeugdhulp krijgt toegekend, heeft, als aan een aantal in de wet en in de gemeentelijke verordening geëxpliciteerde voorwaarden wordt voldaan, het recht te kiezen voor een pgb. De gemeente heeft daarbij de wettelijke opdracht om, nadat in het onderzoek is vastgesteld dat iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening of voor jeugdhulp, de betrokkene te informeren over de mogelijkheden om voor een pgb te kiezen, waaronder begrepen de gevolgen van

[4] Ingevolge amendement van het lid Keijzer, Kamerstuk 33 841, nr. 109.

die keuze. Dit laatste ook om vast te stellen of regievoering op het pgb voldoende mogelijk is. Tevens moet het pgb toereikend zijn voor de ondersteuning en jeugdhulp en om de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren van derden te betrekken.
Om in aanmerking te komen voor een pgb moet het college een aanvrager in staat achten de aan het pgb verbonden taken op een verantwoorde wijze uit te voeren. Daarnaast moet een aanvrager in de Wmo 2015 zich gemotiveerd op het standpunt stellen dat hij de maatwerkvoorziening als pgb geleverd wenst te krijgen. In de Jeugdwet moet de aanvrager zich gemotiveerd op het standpunt stellen dat de ingekochte ondersteuning van de gemeente niet passend is. De laatste voorwaarde vereist dat de kwaliteit van die ondersteuning naar het oordeel van het college gewaarborgd dient te zijn.

Redenen van het niet verstrekken van pgb anders dan weigering

Op grond van het onderzoek kan de gemeente ook tot de conclusie komen dat een maatwerkvoorziening niet nodig is, wanneer eigen kracht, gebruikelijke hulp, eventueel aangevuld met deelname aan een algemene voorziening in die concrete situatie als toereikend kan worden aangemerkt. In een dergelijke situatie komt de afweging wel of geen pgb dan ook niet meer aan de orde. Dit geldt uiteraard enkel en alleen voor zover (de aanvulling met) de algemene voorziening (onderbouwd) als passende bijdrage aan iemands zelfredzaamheid en participatie in die specifieke situatie aangemerkt kan worden. Het is aan de gemeente om op basis van de met een zorgvuldig onderzoek in individuele situaties verzamelde feiten en inzichten te onderbouwen dat de cliënt via de algemene voorziening passende ondersteuning zal krijgen. De cliënt kan vervolgens beoordelen of hij die zienswijze deelt. Is hij het er niet mee eens dat kan hij alsnog een aanvraag voor een maatwerkvoorziening doen. Tegen een afwijzing staan dan de mogelijkheden van bezwaar en beroep open. Mocht langs deze weg, met inachtneming van de wettelijke uitgangspunten, worden vastgesteld dat een algemene voorziening voldoende passend is en een maatwerkvoorziening niet noodzakelijk is, dan is er geen sprake van ontmoediging of weigering van een pgb.

Ontmoediging en weigering van pgb en wettelijke gronden

Het is van belang om onderscheid te maken tussen ontmoedigen en weigeren.
Bij ontmoediging wordt de cliënt onvoldoende geïnformeerd over de mogelijkheden om een pgb verstrekt te krijgen of wordt anderszins druk op de cliënt uitgeoefend om zorg in natura te accepteren, zonder dat dit wordt ingegeven door de bij wet expliciet gestelde voorwaarden. Van een aanvraag, waarop door de gemeente negatief besloten kan worden, is dan nog een sprake. Bij het weigeren van een pgb is wel degelijk sprake van een aanvraag die door de gemeente wordt afgewezen. Deze afwijzing dient onderbouwd te worden met de grond voor afwijzing.
Op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet hebben gemeenten verschillende, expliciet in de beide wetten genoemde gronden om een pgb te weigeren.

Allereerst dient de cliënt te voldoen aan de daartoe in de wet gestelde voorwaarden ten aanzien van het op een verantwoorde wijze kunnen uitvoeren van de aan een pgb verbonden taken, het gemotiveerd kiezen voor een pgb en het kunnen waarborgen van de kwaliteit van de met het pgb ingekochte maatwerkvoorziening. In de Jeugdwet moet de aanvrager zich gemotiveerd op het standpunt stellen dat de ingekochte ondersteuning van de gemeente niet passend is.

Daarnaast mogen gemeenten een pgb weigeren voor zover de kosten van het betrekken van jeugdhulp of ondersteuning hoger zijn dan de kosten van het alternatief in natura. Een gemeente mag een pgb in een dergelijke situatie niet volledig weigeren, echter wel de hoogte van het pgb beperken tot de hoogte van het vergelijkbare alternatief in natura. In dat geval worden de extra kosten bijbetaald door de budgethouder. Gemeenten kunnen een pgb ook weigeren of intrekken, indien de cliënt onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt, indien de verstrekking van juiste of volledige gegevens door de cliënt tot een andere beslissing zou hebben geleid, indien de cliënt niet voldoet aan de aan het pgb verbonden voorwaarden of in de situatie dat de cliënt het pgb niet of voor een ander doel gebruikt.

Ik vind het van groot belang dat de wettelijke mogelijkheden voor mensen om een pgb te verkrijgen in de praktijk door gemeenten volledig worden gerespecteerd. Van praktijken van ontmoediging of het op niet-wettelijke gronden weigeren van een pgb mag geen sprake zijn. Uiteraard mogen gemeenten cliënten wel wijzen op adequate mogelijkheden van zorg in natura, omdat soms (nieuwe) mogelijkheden daarbij onbekend zijn.

Uitvoering moties Dik-Faber, Voortman/Bergkamp en toezegging pgb voor informeel netwerk

Onder verwijzing naar de hiervoor beschreven context, ben ik voornemens op de hiernavolgende wijze uitvoering geven aan de beide moties en de door mij gedane toezegging.

Er is geen landelijke registratie van door gemeenten afgewezen aanvragen pgb en de aan die besluitvorming ten grondslag liggende gronden. Gegeven het verzoek van uw Kamer heb ik met de VNG afgesproken om in de eerste helft van 2016 een steekproefonderzoek te laten doen naar de mate waarin aanvragen om pgb voor voorzieningen op grond van de Wmo 2015 en Jeugdwet worden geweigerd en de redenen daarvan. Concreet zullen de volgende vragen in het onderzoek worden betrokken:

- Hoe luidt het gemeentelijk beleid voor het beoordelen van een pgb-aanvraag?
- Welk percentage van de pgb-aanvragen wordt geweigerd?
- Wat waren de gronden om deze aanvragen te weigeren?

Ik zal een dergelijk onderzoek vooralsnog bij 10 gemeenten laten uitvoeren. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan vervolgens bezien worden of nader onderzoek en zo ja, de wijze waarop, zinvol zou kunnen zijn. Ik verwacht u over de resultaten van dit onderzoek voor de zomer van 2016 te kunnen informeren.

Als het om het ontmoedigen gaat van pgb's zijn gemeenten via handreikingen en factsheets (die in goede samenwerking tussen VNG, Per Saldo en VWS zijn opgesteld) opgeroepen cliënten adequaat te informeren over hun recht om – onder daartoe bepaalde voorwaarden – een individuele voorziening in de vorm van een pgb verstrekt te krijgen. Daar waar mij onderbouwde signalen bereiken dat een gemeente – anders dan incidenteel – het aanvragen van een pgb wel zou ontmoedigen, dan zal ik de betreffende gemeente daar op aanspreken en deze, waar nodig, om bijsturing van beleid en uitvoering verzoeken.

Ik zal in mijn eerstvolgende brief aan de colleges van burgemeester en wethouders verzoeken binnen hun gemeente na te gaan of het risico van ontmoediging zich voordoet en zo nodig aanvullende maatregelen te nemen. In deze brief zal ik de colleges ook wijzen op de noodzaak om

ingezetenen helderheid te bieden over de mogelijkheden van de inzet van pgb's voor ondersteuning vanuit het sociaal netwerk.
Het voorkomen van het ontmoedigen, het onterecht weigeren van pgb's en de inzet van pgb's voor het sociaal netwerk zal ook onderwerp van gesprek zijn in het voorjaar te beleggen bijeenkomsten van de werkgroepen pgb van de G4 en G32. De resultaten van deze bijeenkomsten zullen via de VNG als Q&A's worden gecommuniceerd met alle gemeenten.

Motie Voortman/Bergkamp over de pilot integraal pgb

De afgelopen periode heeft VWS samen met de initiatiefnemers van de pilot integraal pgb gewerkt aan een ontwerp algemene maatregel van bestuur (AMvB) op grond van het experimenteerartikel 10.1.2. van de Wet langdurige zorg (Wlz). Deze ontwerp AMvB creëert voor de deelnemers aan deze pilot een integraal persoonsgebonden budget waarmee langdurige zorg, geneeskundige zorg, maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg kan worden betrokken. De afzonderlijke aanspraken die deelnemers aan het experiment hebben op grond van de Wlz, Zvw, Wmo 2015 en Jeugdwet worden samengevoegd tot een flexibel inzetbaar budget dat is toegespitst op specifieke ondersteuningsbehoeften. Het doel van de pilot is om ervaring op te doen teneinde budgethouders, door middel van een verdergaande integratie van zorg en ondersteuning en een beperking van administratieve lasten, onnodige handelingen en betere aansluiting van zorg uit de verschillende domeinen, optimale ondersteuning te bieden. De ontworpen AMvB heeft betrekking op het zorgdomein. Het artikel in de Wlz, waarop de AMvB is gebaseerd, biedt geen ruimte om af te wijken van wetgeving op de domeinen werk en onderwijs.

Met de aangenomen motie Voortman c.s. heeft uw Kamer de regering verzocht zich er voor in te zetten dat de pilot zo vorm krijgt dat naast de pgb's op basis van de verschillende zorgwetten ook pgb's vanuit andere regelingen zoals de WIA, de Participatiewet en Passend onderwijs met elkaar gecombineerd kunnen worden en dat de pgb's op basis van zorgwetgeving ook buiten het zorgdomein besteed kunnen worden.
In lijn met de door uw Kamer aangenomen motie heb ik met initiatiefnemers en de departementen van OCW en SZW een verkenning geïnitieerd naar de mogelijkheden van verbreding van de pilot. Deze verkenning die mede heeft plaatsgevonden op basis van concrete casuïstiek (kenmerken van de situatie van de beoogde deelnemers), heeft geleid tot een aantal inzichten die ik hieronder nader zal toelichten.

1. Re-integratiemiddelen

De initiatiefnemers hebben aangegeven dat de wens om de pilot te verbreden naar de Participatiewet en WIA/Wajong enkel betrekking heeft op de re-integratiemiddelen binnen deze wetten. Het uitkeringendeel blijft dan ook buiten beschouwing.
Op grond van de Participatiewet zijn de financiële middelen voor re-integratie reeds ongeoormerkt bij de gemeenten belegd. Deze middelen kunnen dan ook flexibel worden ingezet binnen de pilot.
In het kader van de re-integratiemiddelen UWV (WIA/Wajong) zijn binnen de huidige regels mogelijkheden gevonden om deze middelen in te zetten in een I-PGB. Over de precieze uitwerking worden afspraken gemaakt tussen UWV en de betreffende gemeenten. Het is gebleken dat het (vooralsnog) niet nodig is om daartoe uitvoeringsbesluiten bij het UWV aan te passen.

2. Onderwijsondersteuning

In het kader van passend onderwijs gaan de onderwijsondersteuningsmiddelen naar samenwerkingsverbanden van reguliere en speciale scholen in primair of voortgezet onderwijs. Binnen het samenwerkingsverband worden afspraken gemaakt over de inzet. In tegenstelling tot de andere regelingen en voorzieningen die betrokken worden in de pilot gaan deze middelen niet naar een individu (of de ouders van het individu). Binnen de bestaande wettelijke kaders is het niet mogelijk om de financiële middelen voor het onderwijs bij gemeenten onder te brengen, ook niet daar waar het de huidige pilot betreft. Volledige ontschotting van de middelen voor passend onderwijs is op grond van de huidige regelgeving om die reden niet mogelijk. Ik blijf in overleg met het ministerie om praktische wegen te vinden om concrete en reële wensen te kunnen accommoderen.

Daarnaast zijn er andere mogelijkheden om onderwijs, zorg en arbeid beter te combineren via de flexibele ruimte die er beschikbaar is voor het bieden van maatwerk binnen de wetgeving passend onderwijs. Op het niveau van gemeente en samenwerkingsverband zijn er mogelijkheden om tot gezamenlijke onderwijszorgarrangementen te komen. Dat kan ook voor kinderen die tijdelijk of gedeeltelijk onderwijs op een school kunnen volgen maar ook deels zijn aangewezen op zorg of onderwijs op een andere locatie. Arrangementen kunnen zowel voor de samenwerking tussen de school en de ouders van de leerling als tussen het samenwerkingsverband en de gemeente worden opgesteld. Op deze manier kunnen de arrangementen of de voorzieningen betrokken worden bij het ondersteuningsplan van de pilot.

De verantwoordelijkheid en middelen voor het leerlingenvervoer en de onderwijshuisvesting zijn reeds bij de gemeenten belegd. De middelen hiervoor zijn ongeoormerkt en kunnen door gemeenten worden betrokken bij het ondersteuningsplan van de pilot en flexibel en ontschot worden ingezet.

3. Ruime mogelijkheden binnen Wmo 2015 en Jeugdwet

In het kader van de Wmo 2015 kunnen gemeenten cliënten passende voorzieningen bieden bij beperkingen in de participatie in het maatschappelijk verkeer en de zelfredzaamheid door het toekennen van een (maatwerk)voorziening. Dat is een op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen. Een maatwerkvoorziening kan onder voorwaarden (art. 2.3.6 van de Wmo 2015) worden omgezet in een persoonsgebonden budget. Daarmee kunnen de diensten die de diensten die behoren tot de maatwerkvoorziening van leveranciers worden betrokken. De kaders van de Wmo 2015 bieden de gemeenten beleidsruimte en daarmee de mogelijkheid om verbindingen te leggen met participatie en onderwijs. In samenhang met de uitvoering van de Participatiewet biedt de Wmo 2015 mogelijkheden voor het bieden van ondersteuningsvormen die tevens gericht zijn op het opdoen van (betaalde) werkervaring of het verrichten van maatschappelijke nuttige activiteiten. Op deze wijze kunnen verschillende specifieke diensten onder het SZW- of OCW-domein, zoals leerlingenvervoer of bepaalde dagbesteding, door de gemeente binnen een maatwerkvoorziening worden ingezet zodat het budget vervolgens binnen het integraal budget valt (art. 10.1.2 Wlz). Wanneer er ten aanzien van de inzet van Wlz- en/of Zvw-middelen sprake is van concrete en reële knelpunten ga ik daarover ook graag in overleg.

Tot slot

Tot slot informeer ik u dat de gemeenten in het kader van de inrichting van een zorgvuldige toegang hebben besloten de start per 1 januari 2016 uit te stellen. Ik heb inmiddels vernomen dat per 1 februari jl. de pilot integraal pgb van start is.

Ik zal de initiatiefnemers waar nodig en mogelijk ondersteunen om van deze pilot een succes te maken. Het is goed om te verkennen of een integraal pgb een bijdrage kan leveren aan de beoogde vernieuwing van de zorg en ondersteuning, waarin de cliënt zoveel mogelijk regie kan voeren over de eigen situatie. Wanneer in de uitvoering blijkt dat zich alsnog concrete belemmeringen voordoen die hun oorsprong in het wettelijk kader vinden, dan ben ik graag bereid om samen met de betrokken departementen mee te denken over mogelijkheden om deze weg te nemen. Ik kijk uit naar de eerste resultaten van de pilot.

Voorts informeer ik u over een verzoek in het kader van de Wet openbaarheid bestuur (Wob) naar het openbaar maken van de vergaderstukken van de stuurgroep Trekkingsrecht. In reactie op dit Wob-verzoek ben ik voornemens op korte termijn informatie inzake vergaderstukken van de stuurgroep Trekkingsrecht gedeeltelijk openbaar te maken. Het betreft hier niet de verslagen van deze stuurgroep welke vertrouwelijk ter inzage zijn gelegd in de Kamer. Wanneer direct betrokkenen geen bezwaar maken tegen deze openbaarmaking, zal deze informatie naar verwachting in maart te vinden zijn op de website rijksoverheid.nl.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn